

경영책임의 자율성에 기초한 협력적 지하철 노사관계 확립방안

- 글로벌 경쟁과 공기업의 역할 변화
- 2004년 서울시 지하철 노사갈등 분석
- 공기업 노사관계의 변화
- 자율적 경영책임에 기초한 서울시 지하철 노사관계 확립방안

글로벌 경쟁과 공기업의 역할 변화

- 글로벌 경쟁으로 인한 행정개혁의 가속화
 - GATT체제 이후 글로벌 경쟁이 심화되면서, 각국 정부는 규제완화와 정부재창조 등 행정 개혁을 통해 정부부문의 경쟁력을 높이기 위한 방안을 모색하고 있음.
 - 행정개혁이란, 시장 메커니즘의 경쟁 도입과 성과중심·고객중심의 공공서비스 공급으로, '큰 정부'의 비효율성, 관료적 경직성과 특권주의를 개혁하는 정부운영방식의 전환을 의미함.
 - 따라서 정부부문의 대표적인 영역인 공기업의 민영화 또는 구조조정이 시대적 흐름이 되었음.
- 민영화로 인한 공기업 역할 변화
 - 공기업 경영의 문제점으로, '주인 없는 경영', '경쟁 부재의 무사안일', '낙하산식 인사와 경영간섭'과 같은 관료주의적 병폐로, 경영진이 자율적인 기업경영을 하지 못해 경영이 부실화되거나 목적사업의 실적이 저조하게 되는 것을 들 수 있음. 이에 따라 각국 정부는 공기업 민영화를 통해 경영책임을 확보하고 기업 경쟁력을 강화하고자 노력하고 있음.
 - 글로벌 경쟁 하에서 공기업들이 민영화되자, 공기업의 기업목표가 공공성에서 기업성으로 전환하게 됨.
 - 기업성이 우선되는 글로벌 경쟁시대에는 공기업이 기업으로서 경영효율성을 확보하지 못하면 곧 파산으로 이어지게 되므로, 경영진은 경영책임의 확보를 위해 치열한 경영노력을 하게 됨. 즉 공기업조직의 경영책임성을 확보하기 위해 경영진은 정부 간섭이나 규제에서 벗어나, 공기업의 기술개발, 경영개선, 서비스가격 인하 노력을 해야 함.

- 경영책임의 강조는 노사관계를 변화시키게 됨. 과거에는 노조가 기업의 생산성 향상보다는 정치적인 압력에 의해 단체교섭을 주도하려 했으나, 최근에는 경영성과에 근거한 노사간 임금 단체협상이라는 순수한 노사관계로 패러다임 전환이 일어남.

공기업 노사관계의 변화

○ 노사관계의 패턴과 변화

- 노사관계는 19세기 급격한 자본주의화 과정에서 대립하고 갈등하는 관계에서 시작하여, 20세기 초 사회주의적 국가형성을 통해 권력화되었고, 서구유럽에서는 이에 대응하는 형태로 복지국가 형성을 지향하면서, 노·사·정의 참여적 노사관계가 형성되었음.
- 대립형태(Type I)는 자본주의적 모순이 심각하여 약자인 노동자의 최소한의 임금에 대한 권리와 복지를 확보하기 위한 수단으로 단체교섭과 단체행동을 하였던 19세기적인 노사관계임.
- 참여형태(Type II)는 20세기 중반 영국 등에서 노동당이 정치권력을 획득하면서 나타난 것으로 노동자 대표들이 정책과정에 참여하는 노사관계임. 정부는 모델 고용주가 되어 복지국가 이념에 따른 완전고용과 노조활동에 대한 제도적 보장을 실현하는 것을 의무로 했음. 관대한 임금과 노동조건이 보장되었고, 공기업의 중앙집권적인 의사결정구조에 대응하여 노조의 중앙집권화 현상이 심화됨.

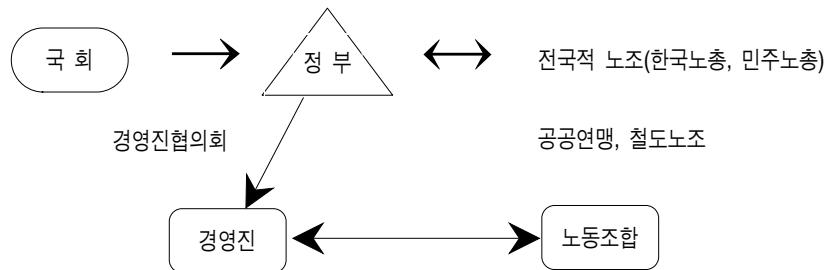
<표 1> 노사관계의 형태

| 형태 | 대립형태(Type I) | 참여형태(Type II) | 협력형태(Type III) |
|----------|--------------|---------------|----------------|
| 노·사 관계구조 | 사용자-노동자 | 정부-사용자-노동자 | 경영자-근로자 |
| 참여자 | 사용자, 노동자 | 정부, 사용자, 노동자 | 경영자, 근로자 |
| 관계형태 | 대립 | 참여적 상생 | 협력적 자율경영 |
| 정부·기업관계 | 불개입 | 조정자 | 조력 위임자 |
| 갈등의 유형 | 경제적 배분영역 | 정치적 조정영역 | 경영 책임영역 |

- 협력형태(Type III)는 20세기 후반, 노·사·정 관계체제의 비효율성 때문에 영국이 국가 재정위기를 맞으면서 나타남. 영국은 행정개혁을 통해, 작은 정부로의 개혁, 민영화 개혁, 공공서비스 공급에 시장메커니즘 도입을 통한 정부경영의 효율성을 높여 나가게 됨. 이 과정에서 노사의 협력적 관계체제가 바람직한 것으로 인식됨. 공기업 구조조정 과정에서 기업의 자율적 경영책임을 확보하기 위해, 노동자와 사용자가 상호 협력하면서, 기업의 시장생존력을 확보하려는 방향으로 노사관계를 지향하게 됨.

○ 공기업 노사관계의 이중성

- 실질적인 사용자가 정부이기 때문에, 공기업 노사관계는 순수하게 경영진과 노동조합의 관계라고 보기 어려움. 정부는 정치적 기능과 행정적 기능을 종합적으로 수행하는 곳이고, 정치적 기능은 이해관계의 반영과 조정, 행정적 기능은 정부관리의 효율과 전문성을 강조함. 따라서 공기업 노사관계에는 기업성뿐만 아니라 공공성 확보를 위해 정치적인 영향이 작용하게 됨.
- 공기업 노사관계는 직접적인 고용주인 공기업 경영진과의 관계와 실질적인 고용주인 정부 부문과의 관계를 고려해야 하는 이중구조임.



[그림 1] 공기업의 정부-기업관계와 노사관계

○ 변형적 노사관계의 문제점과 탈정치화 경향

- 노사관계가 대립형태로 지속될 경우, 공기업의 공공서비스 공급이 어려워짐. 이는 공공서비스 공급을 책임져야 할 정부에 대한 불신으로 이어지게 되어, 정부는 노사관계에 개입하지 않을 수 없게 됨. 이때 정부는 노동자의 요구를 수용하도록 경영자에게 압력을 행사할 수 있게 되고, 경영자는 기업경영의 수지균형을 맞추기 어려워도 노동자측 요구를 수

용하게 됨. 이는 공기업의 경영적자로 이어지게 되고, 정부는 공기업에 보조금이나 재원출자를 늘리지 않을 수 없게 됨.

- 변형된 노사관계에서는 기업경영의 책임성을 확보할 수 없기에, 공기업 경영의 구조조정을 해야 할 국제적 환경과 시대가 되어도, 정치적인 동의 없이는 공기업 민영화나 임금조정, 인원조정을 할 수 없게 됨. 이는 공기업의 국제 경쟁력과 생산성 향상을 제약하게 되므로 공기업 경영의 효율성을 위해서는 노사관계의 탈정치화(depolticalization)가 필요하게 됨.
- 정부통제하의 공기업 경영에서 나타났던 고비용·저효율 구조를 개혁하고 공기업의 생산성 향상을 통한 시민의 세금가치 실현을 위해 정부-기업관계의 탈정치화가 시대적인 추세가 되고 있음. 이러한 경향 속에서 공기업의 경영책임 확보라는 전제하에서 상호 양보하고 타협하는 협력적 노사관계가 구축되고 있음.

2004년 서울시 지하철 노사갈등 분석

○ 서울시 지하철의 노사갈등 추이

- 1987년 노동자 대투쟁시기에 서울지하철 노동조합이 결성됨. 이때 서울대병원이나 다수 정부투자기관에서도 노동조합이 결성되어, 1988년말까지 170개 노조에 조합원이 12만명에 이르는 공공부문 노동조합이 형성됨.
- 서울지하철 노조는 1987년과 1988년에 연이어 파업을 함.
- 1994년에는 임금 가이드라인 폐지를 주장하면서 부산지하철 노조와 연대하여 파업투쟁을 벌임. 또 기존 철도노조가 요구했던 철도부문의 전국기관사협회 직제개선, 노조민주화투쟁 등에 연대하여 파업을 벌임.
- 1996년에도 서울지하철 노조는 부산지하철 노조와 함께 연대투쟁을 벌였는데, 당시 정치권의 상당한 경제적 보상으로 마무리됨. 정부에 대해 유리한 입지를 확보하기 위한 공동 파업을 선언했고, 한국통신·조폐공사·지역의료보험 등과 같이 교섭했음. 파업돌입 2시간 전에 최종타결을 해냄으로써 해고자 복직 등을 얻어내어, 단체교섭을 통해 임금협상만이 아니라 복직문제까지 다루게 됨.
- 1999년에는 공공연맹의 출범과 함께, 서울지하철 노조는 4.19 파업을 전개했음. 서울지하철은 IMF로 인한 인력감축 등의 구조조정안을 제시했는데, 이에 대해 노동조합은 인력감

축 방침 철회, 노동시간 단축을 요구했고, 고용창출정책 수용, 임금과 복지 후퇴안 철회 등을 요구하면서 8일간 파업함. 구조조정정책에 대한 사회적 파장이 컸고, 노동조합지도부는 구속되었으나, 구조조정안을 지연, 철회시킨 성과를 얻기도 했음.

- 그 후 서울지하철 노조는 5년동안 파업을 시도하지 않았으나, 2004년에 주5일 근무제 실시에 따른 인력충원을 요구하면서 3일간 파업함.

○ 2004년 서울시 지하철의 노사갈등 과정

- 2004년에 정부가 주5일 근무제 시행계획을 발표하자 서울지하철 노조는 부산, 인천, 대구 등의 지하철 노조와 연대하여 “근로여건의 저하없는 주5일제 실시를 위한 인력충원”을 요구함. 서울지하철 노조는 현재의 근무형태를 유지하면서 주5일제를 도입하기 위해 3,000명의 신규인력을 충원할 것을 요구함.
- 서울시 지하철의 경영진은 누적적자가 4조 8천억원에 이르고, 2007년까지 안전시설 확보를 위해 2조 5천억원을 투자해야 하는 상황에서 인원충원은 불가능하다고 대응함. 선진국 수준의 근무제도 개선과 합리적인 자구 노력으로 시민의 부담을 줄이는 것이 공기업의 자세라고 주장함.

<표 2> 서울시 지하철 공사의 자본금 현황

(단위: 억원)

| 년도 | 1999년 | 2000년 | 2001년 | 2002년 | 2003년 | 2004년 |
|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 자본금 | 28,247 | 31,826 | 35,850 | 38,777 | 47,457 | 52,636 |
| 결손누적 | -34,573 | -38,947 | -42,436 | -46,073 | -48,763 | -50,290 |
| 자기자본 | -6,326 | -7,121 | -6,586 | -7,296 | -1,306 | 2,346 |
| 신규출자금 | 2,500 | 3,579 | 4,024 | 2,928 | 8,680 | 5,180 |

- 서울지하철공사와 도시철도공사는 7월 2일 서울지방노동위원회에 임금단체협상관련의 조정신청을 냄.
- 서울지하철공사는 7월 17일로 예정된 조정기간만료에도 불구하고 10여 차례의 노사협상에서 타협의 가능성이 보이지 않자, 7월 12일 직권중재 요청을 건설교통부, 행정자치부, 노동부, 국무조정실, 청와대 사회정책실 등에 함.
- 7월 14일 서울 등 전국 5개 지하철노조는 7월 21일 오전 4시에 연대파업할 것을 결의함. 주5일 근무제에 따른 인원충원과 급여인상이란 공동목표를 가지고 연대파업이 추진되었음.

- 노사간의 주장은 평행선을 달림. 민주노총의 궤도연대 측은 “주5일제를 실시하면서 지하철을 정상적으로 운행하려면 대체인력 총원이 필수적”이라고 하였고, 지하철 경영진 측은 연간 수천억원의 적자를 내는 상황에서 당장 인력총원은 어렵고, 교통전문기관에 직무분 석 연구용역을 의뢰한 후 결과가 나오는 대로 증원에 대해 논의할 것을 주장함.

<표 3> 서울시 지하철 노조의 요구사항과 사용자의 대응

| 구분 | 노동자측 | 사용자측 |
|-------------|--|---|
| 주5일 근무제에 대응 | 3,043명 총원(정원의 30%) | 인원등결 연간 1500억원의 추가비용 발생. 현재도 4조8천억원 적자 |
| 근무형태 | 현행 3조2교대제 | 3조3교대제 개편 |
| 임금인상 | 10.5% 인상 | 3% 인상 |
| 복지내용 | 연월차, 생리휴가 유지 | 개정 근로기준법에 따른 휴가제도 개편 |
| 그 외 요구사항 | 구조조정 중단 비정규직 차별 철폐 및 정규직화 손배, 가압류 철회 및 해고노동자 복직 요구 | 안전시설 확보에 2조 5천억원의 투자수요 발생 |

- 지하철 노조는 인력총원이 받아들여지지 않으면 직권중재 여부에 상관없이 파업하려는 방침을 가지고 있었기에 교섭은 결렬될 수밖에 없었음. 7월 19일 최종 노사협상이 결렬된 후 서울지방노동위원회는 직권중재 회부 결정을 내림. 서울지하철공사와 인천지하철공사, 서울시철도공사에는 직권중재 회부를, 대구와 부산지하철에는 직권중재 보류, 조정만료 결정을 내림.
- 지하철 노조는 7월 21일 오전 4시를 기해 파업에 들어가기로 결정했고, 지하철공사는 비상수송대책을 가동해, 1주일 가량의 정상운행이 가능하도록 대체인력을 확보해 둬.
- 파업을 하루 앞둔 20일 서울지하철 경영진은 공동기자회견을 통해 “지난 5월부터 모두 11~13차례의 협상을 해 왔지만, 노조측은 단 한차례의 수정안도 제시하지 않은 채, 불법 파업을 강행하고 있다”고 하며, 노조측의 무책임한 태도를 지적함.
- 노조측은 회사측에 공문을 보내 궤도연대 차원의 공동교섭을 하자고 했으나 사측은 개별 교섭 원칙을 고수하여, 교섭방식에서도 갈등이 심화되고 있음을 알 수 있음.

○ 파업에 대한 정부 대응과 파업철회

- 정부는 7월 20일 “서울 등 지하철 노조가 불법파업을 강행할 경우 법과 원칙에 따라 엄정 대처할 것”을 공언했고, 노동위원회의 직권중재기간에 파업하는 것은 불법임을 확인함.
- 그러나 민주노총은 21일 파업을 강행함. 지하철 노조의 파업에도 불구하고 21일은 정상운행이 되었고, 파업참가자는 총원 9,941명 중 7,341명으로 분야별로는 승무·역무·차량 등이 포함된 영업분야 파업참가자가 7,099명중 5,585명이고, 시설·철로·설비·전기 등으로 구성된 기술직 분야는 2,095명중에서 1,658명임.
- 서울지하철 경영진은 22일 주요 일간지에 서울시 지하철 근무자의 근로시간과 연봉을 직급별로 공개하고 노조의 요구수준이 부당함을 지적하며 여론의 지지를 얻으려고 함. 또한 서울 지하철의 경우 2003년도 적자가 2,690억원이며, 시민세금에서 1조 2천억원의 보조를 받았는데, 노조 요구를 수용하면, 연간 1,976억원이 추가로 지출되어야 한다고 시민들에게 호소함.

<표 4> 2004년도 서울시 지하철공사의 손익계산서 요약

(단위: 억원)

| 총비용 | | | | 총수입 | | | |
|--------------|--------|--------|--------|-------------|-------|-------|-------|
| 구분 | 2002년 | 2003년 | 2004년 | 구분 | 2002년 | 2003년 | 2004년 |
| 총비용 | 10,516 | 10,412 | 10,015 | 총수입 | 6,878 | 7,722 | 8,280 |
| ○ 영업비용 | 8,594 | 8,798 | 8,491 | ○ 영업수입·운수수입 | 6,772 | 7,560 | 8,020 |
| - 인건비 | 5,284 | 5,365 | 5,064 | - 부대수입 등 | 5,796 | 6,382 | 6,594 |
| - 경비 등 영업외비용 | 3,310 | 3,433 | 3,427 | ○ 영업외수입 | 976 | 1,178 | 1,426 |
| - 이자비용 | 1,923 | 1,614 | 1,316 | | 107 | 162 | 260 |
| - 잡손실 등 | 1,665 | 1,562 | 1,240 | ○ 당기순손실 | 3,638 | 2,690 | 1,527 |
| | 258 | 52 | 76 | | | | |

- 파업 3일째인 7월 23일 지하철공사 노조의 차량지부 소속 5개 지회가 파업유보를 촉구하는 성명을 발표하며 파업농성장을 이탈했고, 오후 7시 임시대의원회의에서 새로운 지도부가 선임되면서 노조는 파업철회를 선언함.

○ 파업철회 원인 분석

- 파업이 3일 만에 철회된 데에는 첫째, 극심한 경기불황 가운데 벌이는 파업이 여론의 지지를 얻을 수 없었다는 점을 들 수 있음. 일자리를 구하려는 청년실업자가 45만 명에 이르

는데, 평균임금 4,480만원의 지하철공사와 4,095만원의 도시철도공사의 파업은 여론으로부터 외면당하였다고 할 수 있음.

- 둘째, 파업에 들어가면서 제시한 요구조건이 경영사정을 감안하지 않은 점도 원인으로 지적할 수 있음. 즉, 노조는 3,043명을 늘려달라고 하였지만 주5일제 시행으로 주당 근무시간은 44시간에서 40시간으로 10% 줄어드는 데 현 정원의 23.6%를 증원하라는 것은 8조원의 적자가 누적된 지하철공사의 입장에서는 무리한 요구라고 할 수 있음.
- 셋째, 노조내부의 결집력 부족을 들 수 있음. 이는 충분한 협상 없이 노조의 지도부가 무리한 요구를 내걸고 파업을 강행했기 때문임.
- 넷째, 경영진의 원칙론적인 대응방법을 들 수 있음. 서울지하철공사와 도시철도공사는 서울지방노동위원회의 직권중재회부결정이 떨어진 상황에서 노조가 파업에 들어가자, 어떠한 공식적인 협상에도 나서지 않고 먼저 파업을 풀어야 협상을 하겠다는 원칙론적인 입장을 고수했음.
- 다섯째, 지하철공사와 도시철도공사가 일관된 전략을 견지할 수 있었던 배경에는 서울시장의 불개입 원칙 입장도 큰 역할을 하였다고 할 수 있음. 이로 인해 지하철 공사장은 과거와 달리 사표를 써 놓고 협상에 나서는 등의 책임감 있는 교섭행태를 보일 수 있었음.
- 여섯째, 서울시와 지하철공사가 비상사태에 대비하여 열차 운전가능 인력을 미리 확보한 것이 파업의 파급효과를 차단하는 역할을 하였음.
- 일곱째, 양 공사의 경영현황과 연봉내역을 공개하여 일반시민들의 세금에 대한 주권의식을 회복시켰다는 점임. 1조 2천억에 이르는 경영적자 사실과 평균 4,500만원에 이르는 연봉내역을 공개함으로써 경영진의 입장이 여론의 지지를 받게 되었음.

자율적 경영책임에 기초한 서울시 지하철 노사관계 확립방안

- 자율적 경영책임을 위한 경영정상화와 민영화방안
 - 지하철 공사는 건설부채상환과 시설개체 및 안전관리에 필요한 자금문제를 해결해야 하는데 경영정상화 방안만으로는 한계가 있음.
 - 지하철공사의 건설부채 상황에는 재정자금을 지원하고 운영부채는 지하철공사가 경비절감·운임인상 등의 경영합리화방안을 통해 흑자경영을 달성한다는 것이 경영정상화 방안임.

- 경영정상화 방안의 문제점으로 첫째, 책임경영의 주체가 여전히 정부와 공기업이므로 지배구조와 자금구조가 변경된 것은 아니고, 둘째, 시설개체를 위한 필요자금 조달에는 한계가 있으며, 셋째, 자금충당을 위해 역세권 부지개발의 필요성은 제시하고 있지만 사업을 수행할 수 있는 경영구조와 전문능력이 미흡한 점 등을 지적할 수 있음.
 - 근본적인 개혁방안으로 경영책임 방식과 자본구조의 획기적 전환이 필요하고, 이를 위해 민영화 방안이 필요하게 됨. 민영화 방법은 운영부분 경영의 흑자전환과 기업가치의 상승에 따라 주식시장에 상장하여 민영화를 추진할 수도 있을 것임.
 - 구체적으로는 첫째, 지하철 노선 중 수익성이 높은 노선을 국내외 민간 투자자에게 매각하는 방안, 둘째, 런던 지하철처럼 지하철의 모든 자산(토목자산, 차량, 선로, 신호, 역사시설 등)과 관련 종업원을 민간에게 매각·이전한 후 민간이 시설유지와 현대화를 하도록 하고, 지하철 공사가 시설 서비스를 구입하여 운영영업만 하는 방안, 셋째, 지하철공사가 시설개체 자금확보를 위해 민간의 전문기법을 도입하여 금융회사, 부동산회사 등과 같이 컨소시엄을 형성하고 '철도와 개발 모델(rail and property model)'을 적용하여 복합사업을 추진하는 방안 등을 고려할 수 있음.
 - 런던 지하철(Metronet)은 PPP(Private Public Partnership)를 통해 노후화된 시설개체자금을 마련했음. 홍콩의 MTR은 운수사업 외에 아파트 분양, 오피스, 호텔, 쇼핑몰 등의 상업시설 분양업무도 하고 있으며, 4개 역사에 대한 쇼핑몰 건설후 임대사업도 하고 있음. 또 지하철 운영에 대한 컨설팅 업무도 하고, 중국과 영국의 지하철 사업에 직접 투자도 하고 있음. 중국 심천에 지하철 건설과 2.9백만 평방미터의 주거 및 상업지역을 개발하는 '철도와 개발사업 연계'방식으로 57억 HK달러(7,500억원)를 투자했고, 중국 북경시에는 총 건설비의 30%인 6,157억원을 30년 BTO(Build Transfer Operation)방식으로 투자했음.
- 공기업의 정부-기업관계 탈정치화 필요
- 공기업 민영화는 정부의 공기업 경영에 대한 개입과 책임에서 자유롭게 된다는 것을 의미함. 민영화되기 전에는 공기업 노사관계는 정부-사용자관계와 정부-노동자관계라는 이중적인 대응과정을 통해 해결해야 하는 정치적인 문제였음.
 - 공기업 경영의 세계적인 추세는 공기업의 경영능력과 경쟁력을 강화하기 위해 민영화하는 것이고, 우리나라도 구조조정을 통해 공기업의 생산성을 높이는 개혁을 지향하고 있음.
 - 공기업의 자율적 경영책임을 확보하기 위해서는 공기업의 경영진과 노동자측의 역할과 행태변화가 요구됨. 경영진은 경영책임을 지고 책임을 다하지 못했을 경우에는 사임 내지는

연봉 삭감을 감수해야 하며, 노동자는 생산책임을 지고, 책임을 다하지 못했을 경우에는 임금삭감과 해고도 받아들일 수 있어야 함.

- 공기업 경영의 책임을 확보하기 위해 정부는 예산통제, 인사통제, 임금통제 등의 정책수단을 사용하고 있음. 이러한 정부 통제는 공기업 경영진의 자율적인 책임경영을 저해하는 요인으로 지적되어 왔음. 즉 정부의 공공성을 이유로 한 정치적 개입이나 정책적 규제는 공기업의 기업성을 떨어뜨리는 요소로서 작용해 왔음.
- 공기업의 자율경영을 위해 '정부와 공기업 경영의 분리원칙'이 필요하고 이 원칙이 일관되게 지켜질 때, 노사협상을 경영진이 책임 있게 진행할 수 있음.
- 서울시 지하철의 노사갈등이 해결된 데에는 지하철노조의 요구에 대해, 서울시가 직접적인 협상당사자로 나서지 않고, 지하철공사 경영진에게 노사협상 책임을 위임한 것이 큰 역할을 했음. 공기업의 정부-기업관계 탈정치화(depolticalization)가 노사관계 문제를 해결하는 새로운 패러다임으로 대두하고 있음.

○ 공기업의 기업성 우선과 자율 경영책임 확립

- 공기업은 공공성과 기업성이라는 두가지 목표를 추구하기 위해 만들어진 조직임. 복지국가시대에는 공공성을 우선시해서, 공기업을 국유화하여 노동자 복지와 임금, 고용수준을 높여주는 방향으로 정책적인 고려가 있었음. 행정개혁시대에는 기업성을 중시하여 공기업의 경영효율성과 고객만족도를 높이는 쪽으로 방향전환을 하고 있음.
- 사회민주주의 경향이 강한 유럽의 경우, 과거 노동자에게 높은 임금과 복지혜택을 계속 제공하는 것이 정부의 중요한 정책이었고, 공기업의 공공성이 우선되었기에 공기업 노사관계가 안정적인 관계로 유지된 시대가 있었음. 그러나 공기업의 기업성 회복을 위한 행정개혁이 시작된 1980년대 이후 유럽정부들은 공기업을 민영화 내지 책임기관(agency)화하였고, 이러한 행정개혁의 핵심 개념은 돈의 가치(VFM)을 추구하는 것이었음. 이를 위해 시장경쟁을 통해 성과와 효율성을 높여야 했고, 상대적으로 노사관계는 공기업의 성과를 높이는 방향으로 책임 있게 협력해야 했음.
- 공기업 경영자는 공모를 통해 계약에 의해 임명되고, 경영자는 계약내용의 달성을 위해 조직이나 인사에 대한 자율성을 부여받아야 함. 이로서 정부는 공기업에 대한 예산통제, 인사통제, 조직관리통제를 포기하게 되고, 공기업 경영을 책임질 수 있는 전문능력이 입증된 사람에게 경영책임을 위임하는 바람직한 관계가 형성됨.

○ 협력적 노사관계 추구

- 국가경쟁력 확보가 21세기 국가생존의 조건이며, 공기업의 경우에도 글로벌 경쟁력 확보가 요청되는 시대임. 노사관계도 대립적이고 갈등적인 관계가 아니라 참여와 협력의 노사관계가 요구됨.
- 노사협상 내용도 임금이나 복지 수준에 대한 것뿐 아니라, 공기업의 경쟁력을 확보할 수 있는 구조조정이나 재정건전성 확보를 위한 경영전략적인 것까지 협상 범위가 확대되고 있음.
- 노사협상 방식도 더욱 많은 파이를 차지하기 위한 제로섬의 갈등·대립관계가 아니라, 21세기 글로벌 경쟁 속에서 공기업의 생존을 위한 전략 개발과 생산성 향상을 위해 협력적이고 창의적인 동반성장 방식이 요구된다고 할 수 있음.
- 협력적인 노사관계를 위해서는 공기업 경영에 대한 경영진과 노동조합측의 입장과 역할 차이에 따른 상호불신이 제거되어야 함. 노사관계에서 상대를 존중하고 윈-윈(win-win)할 수 있는 창의적인 방안을 모색하는 파트너십이 필요함. 이를 위해 사용자측은 노동조합의 내부운영에 개입하지 않고, 정보를 공유하며, 근무자의 고충해결을 도와주어야 함. 또 지배복종의 수직적인 사고로 노사관계를 볼 것이 아니라, 역할분담과 상호협력의 수평적인 사고로 전환해 회사경영의 동반자로 생각하는 경영철학이 필요함.
- 노동조합측도 조합원 복지문제나 민주적 노동조합 운영에 대한 정당성을 입증해야 할 것임. 노동조합 간부는 지속적인 기능 개발로 노동자의 역할모델을 수행해야 하며, 노동자 대표로서의 건실한 정통성과 권위를 조합원들한테 인정받아야 함. 노동조합 간부는 엘리트의식을 버리고, 일상 업무에서 회사 기강을 준수하고, 성실한 근무자세로서 조합원의 인격적인 존경을 받을 수 있어야 함.
- 노사갈등은 흑백론적인 올인(all in)이 아니라, 협상을 통해 서로의 고충과 경영정보를 공유함으로써 경영 애로나 전략에 공감하도록 하여 양보 수준과 타이밍에 맞추어 양보교섭을 할 수 있어야 함.

○ 고객인 시민의 감시 역할 중요

- 공기업의 책임경영은 공기업 경영자나 노동조합만의 관심사항은 아님. 또 공기업의 공공성을 통제하는 것은 정치가나 행정공무원만의 관심사항이 아니라, 공공서비스를 제공받는 고객인 시민 모두의 관심사항이기도 함.

- 공기업이 부실 경영되면 결국 시민 세금으로 지원되므로, 고객인 시민이 주인의식을 가지고 직·간접으로 경영참여를 함으로써, 노사갈등에 대한 발언권을 회복해야 함.
- 고객인 시민이 직접 공기업 경영에 참여하기는 어렵지만, 공기업의 경영비전과 경영전략, 경영정보가 투명하게 공개되고, 비효율이나 부정부패에 대한 시민적 감시와 평가가 가능한 제도적 통로가 확립된다면, 시민적 감시를 의식하여 공기업 경영진과 노동조합측은 더욱 고객중심적인 봉사를 하게 될 것임.
- 고객의 거버넌스적 참여란 공기업 경영통제를 지방의회나 지방정부 단체장에게만 맡겨놓는 것이 아니라, 고객대표나 시민단체에게 기업경영정보를 공개하고, 의견을 표현하고 반영할 수 있는 제도적 준비를 해야 한다는 것임. 노사갈등이 생기더라도, 공기업의 경영상황에 대한 합리적인 시민 판단이 즉각 투영될 수 있는 제도적 환경을 마련하여 노사갈등이 대립적이지 않고 협력적으로 되어, 고객인 시민에게 더욱 봉사할 수 있는 노사간 경쟁이 되어야 함.

김찬동 | 서울시정개발연구원 부연구위원
02-2149-1214
chandong99@sdi.re.kr